

Comparecencia Parlamentaria sobre el Proyecto de Ley 10-15/PL-000004 por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Este Proyecto de Ley de modificación de la LOUA, va encaminada a dar seguridad jurídica a los propietarios de edificaciones de uso residencial (importante el uso ya que otros usos pudieran ser legalizados con anterioridad a la modificación) y que se encuentren en parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (hasta el momento, y aún a la fecha, el hecho de que se encuentre la edificación en una parcelación urbanística hace que no exista limitación temporal para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística). El paso al modificar la LOUA es pequeño pero al menos dará seguridad a aquellos propietarios que han edificado sin licencia o contraviniendo las condiciones de la misma o simplemente compradores de buena fe que sin conocimiento hayan adquirido una edificación de uso residencial en estas condiciones. El siguiente paso y por el que el proyecto de ley no aboga es el de eliminar el plazo de restablecimiento respecto de los suelos especialmente protegido, zona de influencia del litoral, bienes o espacios catalogados (BIC, LIC), parques jardines y dotaciones públicas pero como sabréis en este punto las cuestiones medioambientales son de mayor importancia que el declarar una edificación ubicada en estos lugares asimilada a licencia.

Respecto a la necesidad de garantizar en el menor plazo posible que el uso de estas edificaciones se lleve a cabo bajo condiciones de seguridad, salubridad y habitabilidad y sobre todo la posibilidad de adopción de medidas correctoras que permitan eliminar el impacto negativo que estas edificaciones están ocasionando sobre el medio ambiente, es necesario incidir en que de nuevo vamos a remolque de las actuaciones. Es decir aplicamos medidas correctoras en lugar de planificar los recursos y el territorio de forma adecuada. Nos debemos preguntar ¿Existen recursos suficientes para garantizar la legalización de todas esas viviendas? ¿se ha evaluado la existencia de esos recursos? ¿se ha cuantificado la afección a calidad y cantidad?. Da la sensación que la ley se preocupa más por tener recursos hídricos disponibles por ejemplo que por la forma tanto en cantidad como en calidad en la cual está disponible ese recurso hídrico. De nuevo debemos reflexionar para actuar con planes estratégicos y preventivos que tengan en cuenta un conocimiento profundo de los recursos naturales disponibles así como los potenciales impactos que pueden provocar.

En las últimas décadas hemos vivido en Andalucía con una situación casi patológica de indisciplina urbanística en el suelo no urbanizable, aseveración con la que imagino prácticamente todos los involucrados en los procesos de ordenación del territorio estarán de acuerdo.

Esta indisciplina deriva de razones de toda índole tales como, la concepción de los propietarios de la facultad de edificar como algo natural del derecho de propiedad, la dificultad de los municipios para ejercer la disciplina urbanística, la complejidad de la normativa urbanística o el contexto socioeconómico en el que se han construido muchas de las viviendas en el boom urbanístico.

Partiendo de la existencia de indisciplina es evidente que ésta no puede ser combatida únicamente desde el Derecho sancionador, aunque es necesario que se utilicen las penas y sus consecuencias para tomar conciencia del daño ocasionado y de la importancia del bien jurídico. Resulta esencial su abordaje desde el punto de vista administrativo, sobre todo frente a situaciones en las que tanto la acción penal como la administrativa han prescrito.

Este Proyecto de Ley de modificación de la LOUA, va encaminada a dar seguridad jurídica a los propietarios de edificaciones de uso residencial y que se encuentren en parcelaciones urbanísticas, y es evidente que esta solución es el paso más lógico tras la experiencia obtenida después de los tres años de recorrido del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y desde luego parece ser la única solución posible teniendo en cuenta que las demoliciones, la reposición de la legalidad y las sanciones han sido descartadas.

Sin embargo, no podemos dejar pasar que bajo nuestro punto de vista esta iniciativa legislativa viene a intentar legalizar una situación de hechos consumados pero con poca vocación de ordenar el territorio de forma efectiva, sino como ya viene siendo habitual, es una ordenación del territorio a base de la emisión de una norma tras otra que intentan parchear el problema sin dar una solución definitiva al mismo y lo que es peor, sin un objetivo claro a cumplir.

Esto hace que la problemática ambiental asociada a las parcelaciones y a las edificaciones en suelo no urbanizable y fuera de ordenación siga aumentando, como son por ejemplo el tratamiento de los residuos asociados a las viviendas, el abastecimiento y saneamiento de agua, la movilidad asociada a los modos de vida en el no urbanizable y la destrucción de flora y fauna y del paisaje o de los modos de cultivo tradicionales.

Este punto no es baladí teniendo en cuenta que las edificaciones fuera de ordenación o “asimiladas a fuera de ordenación” son quizás las principales fuentes de impactos ambientales en numerosos pueblos de Andalucía que por su tamaño o situación están más lejanos a problemas como la contaminación atmosférica u otros asociados a municipios de mayor entidad o ciudades.

Casi toda la normativa urbanística que forma parte del cuerpo normativo andaluz adolece de sensibilidad ambiental. Aunque podamos pensar que las normas ambientales sectoriales son suficientes, en gran medida consideramos que éstas se tratan siempre como un mero trámite a posteriori que se ha de cumplir mientras que está claro que si las normas urbanísticas contasen con el factor sostenibilidad serían más efectivas.

Un caso claro y ejemplar es el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

*Esta norma, que es la que genera la necesidad de la redacción de la norma que está en tramitación, incluye en su **Artículo 5. Normas mínimas de habitabilidad**, un apartado por el que indica que “en ausencia de Plan General de Ordenación Urbanística o en el caso de que no se definan por el mismo, los Ayuntamientos mediante Ordenanza Municipal regularán las normas de habitabilidad y salubridad de las edificaciones en suelo no urbanizable, según el uso al que se destinen”*

Sin embargo, en ningún momento se imponen criterios de sostenibilidad ambiental a estas ordenanzas, siendo una oportunidad perdida para que éstos valores ambientales fuesen obligados y no una posibilidad. Sólo algunos Ayuntamientos, dependiendo de la sensibilidad ambiental de los equipos de gobierno o de los técnicos municipales al cargo, han introducido algún criterio ambiental en sus ordenanzas. Además al igual que el cumplimiento de las normas de habitabilidad y salubridad y la certificación de encontrarse ante una edificación

terminada parece que serán garantizadas por la emisión de un informe firmado por un técnico competente, entendemos que las condiciones ambientales también deberían ser garantizadas por un técnico competente.

Esta norma que analizamos incurre en los mismos errores, ya que la preservación del medio ambiente debería ser uno de los valores claves a garantizar con la norma y no sólo la seguridad jurídica para los propietarios, que al fin y al cabo son los que con sus acciones han llevado al menoscabo de dichos valores. Entendemos que debe existir compensación de algún tipo para los impactos ambientales que han producido como ya ocurre por ejemplo en los proyectos que están sujetos a trámites de prevención ambiental.

Otro problema añadido que consideramos es importante tener en cuenta es la definición de limitación temporal de la LOUA y los plazos que se incluyen en la iniciativa legislativa.

A partir de la entrada en vigor, se establece que aquellos municipios que no hayan iniciado el procedimiento de identificación de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable deberán hacerlo en el plazo de dos años de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Decreto 2/2012.

Es necesario señalar que desde febrero de 2012, fecha de entrada en vigor del Decreto, existía la obligación de realizar este proceso de identificación, pero un número nada desdeñable de municipios no lo han realizado.

Tras tres años de vigencia del Decreto 2/2012, esta iniciativa legislativa aún pretende incluir dos nuevos años de plazo para la identificación de las edificaciones. Teniendo en cuenta que el Artículo 185.1. indica que “Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación.” y teniendo en cuenta que al menos hasta 2016 la iniciativa legislativa no entraría en vigor nos encontramos que todas las edificaciones anteriores a 2013 podrían ser objeto de la iniciativa en lo que respecta a la aplicación de la limitación temporal del artículo 183.3.

Además, se suma a todo lo anterior, que dicho artículo indica también, que las reparcelaciones forzosas se realizarán en la forma y en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Esto significa que no sabremos en qué condiciones se deberán realizar las reparcelaciones hasta que no se realice un reglamento de desarrollo entendemos que de la LOUA.

Pero ante esto nos surge una duda importante y es la de los plazos. Porque la LOUA está en vigor desde 2002 y aún no tiene desarrollo reglamentario en 2015. Desde nuestro punto de vista esto va a generar una inseguridad jurídica importante ya que es posible que para cuando ese reglamento se apruebe y publique, gran parte de las edificaciones en suelo no urbanizable de Andalucía hayan superado la limitación temporal de 6 años.

Es también importante resaltar con respecto al proceso de identificación de edificaciones y a la aplicación de la limitación temporal, la poca disposición de algunos Ayuntamientos para la realización de dicho procedimiento, fundamentalmente por las presiones de ciudadanos y otros para que no se realice y el importante coste político que eso supone. A veces simplemente ni siquiera cuentan con los medios para

realizar las inspecciones sobre todo en los casos de municipios pequeños, aquellos con grandes extensiones de suelo no urbanizable o aquellos que tienen una problemática urbanística importante.

Ya existía la obligación de realizar un plan de inspección en el Decreto 2/2012 y no son pocos municipios los que la han incumplido. Bien es cierto que la iniciativa legislativa da la posibilidad de que la Consejería competente en materia urbanística tome el control del procedimiento tras los dos años al menos de espera sino más, pero la norma debería dar la posibilidad de asistencia técnica, jurídica y económica a aquellos Ayuntamientos que así lo soliciten con carácter previo al cumplimiento de los dos años de plazo, como ya se hace con otras normativas de carácter ambiental como por ejemplo la de contaminación acústica.

Aún así, consideramos que la Comunidad Autónoma a través de la Consejería competente en la materia es la más preparada para realizar el procedimiento de identificación de edificaciones, tanto por medios económicos y técnicos como por ser más ajena a los intereses locales, lo soliciten o no los Ayuntamientos.

Parece además que esta iniciativa es una tabla rasa que viene a tratar a todas las parcelaciones por igual, cuando las características de cada una de ellas pueden llegar a ser muy distintas dependiendo del municipio y de la historia y evolución de las mismas.

Sería necesario y muy conveniente un estudio de todas las parcelaciones de Andalucía para dar soluciones personalizadas a cada una de ellas dependiendo de sus características y necesidades y este estudio debería ser volcado en una base de datos que permita además el seguimiento de las mismas a lo largo del tiempo y su conocimiento por parte de los profesionales que están dedicados a la ordenación del territorio y el urbanismo en esta Comunidad Autónoma.

Entendemos que esta norma, en consonancia con el Decreto 2/2012, viene a ser lo más parecido a una amnistía fiscal en el ámbito urbanístico, entendida como un mal menor ante la situación existente.

Es una amnistía urbanística como muchas otras que se han realizado con anterioridad, aunque entendemos que también como en las otras ocasiones, con intención de que sea un punto y final para el desarrollo urbanístico desenfrenado y sin control que hemos sufrido en los últimos años en el suelo no urbanizable.

Sin embargo, esta actitud no puede persistir sine die, con una norma urbanística tras otra “indultando” a las edificaciones que no fueron afectadas por la norma anterior porque probablemente, si no se toman medidas efectivas de control para que no se sigan realizando parcelaciones y edificaciones en suelo no urbanizable fuera de ordenación, estas continuarán, con la convicción además de que en el futuro vendrá otra nueva norma que legalizará lo que no fue legalizado, dando una sensación de total impunidad urbanística y afectando esta impunidad no sólo a los propietarios de suelos en el no urbanizable sino también a los responsables de la efectiva aplicación de las normas urbanísticas.

Este efecto perverso de la modificación propuesta se acentúa (i) al excluirse de la reagrupación de parcelas a aquellas en las que existan edificaciones aisladas de uso residencial para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre y (ii) al incluir a las parcelas provenientes de parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable con edificaciones destinadas a uso residencial dentro de los supuestos en los que el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística está limitado

temporalmente. En efecto, la modificación propuesta incentiva que se edifique cuanto antes en las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable para evitar así la agrupación mediante la reparcelación forzosa y la imprescriptibilidad del ejercicio de la referida potestad de protección de la legalidad urbanística.

La modificación propuesta, al permitir que la parcela sobre la que se ubica la edificación destinada a uso residencial pueda incorporarse al régimen de asimilado a fuera de ordenación, también desincentiva la regularización de tales situaciones mediante instrumentos de planeamiento. Efectivamente, quien pueda obtener el régimen de asimilado al fuera de ordenación para su edificación y parcela ilegalmente obtenida no tendrá ningún incentivo para regularizar su situación vía planeamiento ya que, por un lado, dicha parcela y edificación podrán acceder al Registro de la Propiedad y a los servicios urbanísticos básicos y, por otro, evitará las cesiones y el cumplimiento de otros deberes urbanísticos impuestos por el instrumento de planeamiento.

Finalmente, la modificación propuesta tampoco parece aportar una mayor seguridad jurídica respecto a la situación actual por cuanto del texto del artículo 68.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, se desprende que aquéllas siguen estando prohibidas aunque haya prescrito la posibilidad del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística por parte de la Administración actuante y, consecuentemente, no quepa la agrupación de parcelas mediante la reparcelación forzosa. Esta situación genera inseguridad jurídica al no determinarse de forma precisa las consecuencias derivadas de la prohibición de las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable en los términos contemplados en la redacción propuesta del artículo 68.2 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre.

Una forma alternativa de afrontar la complicada situación que pretende solucionar la modificación propuesta consistiría en separar y regular con mayor precisión el régimen del terreno parcelado ilegalmente en suelo no urbanizable del de las edificaciones. Así, por un lado, el suelo sería reagrupado mediante reparcelación forzosa y todos los propietarios conformarían una comunidad de bienes y, por otro, las edificaciones accederían de forma separada al Registro de la Propiedad mediante un derecho real de superficie u otro equivalente.

De esta forma, además de dotar de seguridad jurídica a las edificaciones situadas en parcelaciones urbanísticas llevadas a cabo en suelo no urbanizable, se desincentivaría la realización de actuaciones similares y facilitaría la regularización de la situación vía planeamiento.

En Sevilla a 1 de diciembre de 2015.

Fdo. D. Manuel Barrera Viera

Presidente del Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía (COAMBA)